

O PODER JUDICIÁRIO E OS RUMOS DA REFORMA

SÉRGIO RABELLO TAMM RENAULT

*Advogado licenciado do Escritório Tojal, Serrano e Renault Associados
Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (2003-2005)
Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil*

Sumário: 1. Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público – 2. Unificação dos Critérios para Ingresso nas Carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público – 3. Quarentena para Membros do Poder Judiciário e do Ministério Público – 4. Federalização dos Crimes Contra Direitos Humanos – 5. Autonomia das Defensorias Públicas

A reforma do Poder Judiciário é daqueles temas que vez por outra retornam ao noticiário como se fossem novos – e as soluções para os problemas surgem como se fossem mágicas. É necessária uma reflexão mais ampla para que o assunto não seja tratado superficialmente e o acúmulo das discussões havidas até o momento não se perca.

O debate é muito antigo no Brasil. A morosidade da Justiça, a obsolescência, a ineficiência e a pouca transparência da máquina pública a serviço do Poder Judiciário são alguns dos problemas apontados aqui e ali a justificar a necessidade da reforma. Na Assembléia Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 1988 e nas diversas oportunidades surgidas no âmbito do Congresso Nacional a partir de então, temas

relacionados ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário são freqüentemente colocados na agenda política do País. Há um certo consenso, entre os que se ocupam a refletir sobre o tema, de que o Poder Judiciário precisa passar por uma reforma. Mas que reforma é esta de que tanto se fala?

Devemos reconhecer que o Judiciário não é um Poder uniforme, com características idênticas na sua organização em todo o País. Há, em verdade, vários Judiciários e suas realidades são muito diversas. Há a justiça federal, as estaduais, a trabalhista, a eleitoral, os juizados especiais, a primeira e segunda instâncias, os tribunais superiores e um emaranhado de legislações que prevêm sua organização de forma não sistemática.

Ao tratar da reforma do Judiciário, devemos primeiramente admitir que muito pouco se sabe sobre a organização e o funcionamento deste Poder. Nós, operadores do Direito, temos um conhecimento restrito aos nossos universos de trabalho e não podemos pretender que as nossas referências sejam traduzidas num levantamento completo da realidade.

Um diagnóstico profundo e global sobre o Poder Judiciário é necessário para que se conheça melhor sua estrutura. Estudos parciais existentes permitem constatar, ainda, que as diversidades são muito significativas e devem ser consideradas, com suas respectivas peculiaridades, para que as generalizações não comprometam a isenção do trabalho. Além das diferenças decorrentes da própria organização constitucional, devem ser observadas as enormes diferenças regionais originadas pelas dimensões continentais do nosso País, da inversa distribuição de renda e de suas conseqüências sobre a demanda por direitos da cidadania.

O conhecimento do Judiciário deverá possibilitar a identificação de suas dificuldades e as experiências bem sucedidas de gestão já em andamento. Deverá fornecer, também, elementos que permitam a definição de indicadores de eficiência, produtividade e qualidade para o funcionamento do Poder Judiciário.

Estamos desenvolvendo, no Ministério da Justiça, uma série de iniciati-

vas que visam exatamente permitir que tenhamos este diagnóstico global. As propostas a serem apresentadas estarão embasadas em dados estatísticos confiáveis e consistentes. Não se pode, por exemplo, propor alterações na legislação que regula o funcionamento dos juizados especiais sem que se tenha uma avaliação criteriosa sobre o volume da demanda assistida e reprimida no País hoje. O juizado especial é um instrumento importante para a ampliação do acesso à justiça das populações mais carentes. O crescente aumento do volume de atendimento nos últimos anos tem, contudo, feito com que uma idéia bem concebida corra o risco de sucumbir diante do enorme crescimento da demanda. Antes de propor alterações na legislação, como tem sido reivindicado por advogados que atuam na área, devemos conhecer melhor a complexidade da questão. Esta observação é válida para diversas das questões que têm sido discutidas no contexto da reforma do Judiciário.

Para nós, a verdadeira reforma do Judiciário é composta pelo desenvolvimento de ações agrupadas em três blocos: modernização da gestão, alteração da legislação infraconstitucional e reforma constitucional propriamente dita. Partimos da constatação de que não há solução mágica para os problemas do Judiciário. Suas dificuldades somente serão sanadas através do desenvolvimento conjunto de uma série de medidas. Hoje, quando se fala em reforma do Judiciário, associa-se o

seu conteúdo diretamente à reforma constitucional, como se esta, isoladamente, pudesse dar conta de enfrentar todas as questões relativas ao mau funcionamento deste Poder.

Inicialmente, vale a afirmação de que a reforma do Judiciário passa necessariamente pela modernização de sua gestão, através da implementação de medidas que independem de alterações legislativas. A incorporação de novas tecnologias de informação, a desburocratização, a padronização de procedimentos racionais, a simplificação de sistemas operacionais, a capacitação de pessoal, o apoio a projetos de financiamento para a modernização são exemplos de iniciativas que podem tornar o Judiciário mais eficiente e ágil. Não se deve pretender inventar a roda. Um bom caminho a ser trilhado é a captação das melhores experiências de gestão (*best practices*), já desenvolvidas pelo próprio Judiciário, para que possam ser valorizadas, tornadas públicas e implementadas em outras localidades e juizados, demonstrando que a reforma será feita com e pelos próprios juízes.

Exatamente a partir desta preocupação é que desenvolvemos, em conjunto com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas e a Associação dos Magistrados Brasileiros, com apoio da Companhia Vale do Rio Doce, o *Premio Innovare - o Judiciário do Século XXI*. Por meio deste projeto, premiamos as

experiências inovadoras de gestão administrativa em funcionamento no País a partir da iniciativa dos próprios magistrados, grupos de juízes, tribunais e juizados especiais. O objetivo do projeto não é a premiação em si - este é o seu início. A captação de experiências bem sucedidas permitirá a constituição de um banco de dados a ser disponibilizado no futuro para os tribunais ou juízes que pretendam implementar alguma ação que lhes pareça adequada.

Neste contexto, encontram-se também medidas destinadas a melhor capacitar os servidores do Judiciário, principalmente os magistrados, para o exercício das atividades administrativas pelas quais são responsáveis e para as quais não recebem, na maior parte das vezes, nenhum treinamento.

Não podemos deixar de mencionar a nossa preocupação com a postura do Estado (União, estados e municípios) em relação ao Judiciário. O governo é o maior cliente do Poder Judiciário - algo em torno de 80% dos processos e recursos que tramitam nos tribunais superiores tratam de interesses do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Estamos convencidos de que se deve buscar a definição de uma nova postura do Estado em relação ao Judiciário. Não é uma tarefa fácil, em virtude das implicações econômicas que decorrem de quaisquer medidas nesta área. Partimos da premissa, contudo, de que a postura da adminis-

tração pública, o seu alto grau de litigiosidade e a utilização muitas vezes indevida do Judiciário decorrem, em grande medida, da própria irracionalidade da máquina pública. Não há estudos que permitam concluir que a postura em vigor é a mais adequada, do ponto de vista da relação custo/benefício, para o(s) governos(s). Por esta razão, estamos empenhados em aprofundar o debate, para definir nova conduta dos diversos órgãos da União, através da tomada de medidas que inibam a propositura de ações judiciais ou interposição de recursos sobre matérias a respeito das quais já exista jurisprudência razoavelmente pacificada.

Neste sentido, a possibilidade legal de expedição de súmulas administrativas por parte da Advocacia Geral da União para orientar a atuação dos advogados públicos deve ser explorada, com o objetivo de trazer benefício à Fazenda Pública e mais racionalidade à sua atuação em juízo.

O segundo bloco de ações refere-se às alterações da legislação processual civil e penal, visando sempre à simplificação dos procedimentos. Estes projetos foram elaborados inicialmente por juristas do Instituto Brasileiro de Direito Processual e contam com o apoio expressivo dos mais renomados processualistas brasileiros. O desafio, neste caso, é viabilizar a maior celeridade na tramitação dos processos e assegurar o direito de defesa das pessoas.

Neste contexto, os principais projetos em elaboração no Ministério da Justiça são:

a) Mediação: instituição, no processo civil, de mecanismo de mediação obrigatória, com o objetivo de solucionar conflitos de maneira alternativa;

b) Execução civil de títulos judiciais: extinção da liquidação e execução civil por títulos judiciais como processos autônomos e sua incorporação no processo de conhecimento. Imposição de multa de 10%, caso o devedor condenado não efetue o pagamento no prazo de 15 dias. Extingue-se a necessidade de citar pessoalmente o devedor para pagar, nomear bens a penhora ou embargar a execução – basta intimar o advogado do executado. O atual embargo à execução passa a ser denominado impugnação, que perde os efeitos suspensivos como regra.

c) Execução civil de títulos extrajudiciais: inversão da lógica de execução de títulos extrajudiciais, valorizando a adjudicação de bens em detrimento da hasta pública, que passa a ser a última hipótese de execução. Altera a sistemática dos embargos do devedor, permitindo a interposição deste recurso sem a penhora de bens, e retirando o seu efeito suspensivo. Institui mecanismos importantes de desestímulo à protelação e protege terceiros adquirentes de bens alienados na execução pendente de embargos.

d) Execução contra a Fazenda Pública: altera o sistema de execução contra a Fazenda Pública, simplificando o rito e adequando o Código de Processo Civil às normas expedidas pelo Conselho de Justiça Federal, que já estão vigorando para os processos contra a

União, mas não se aplicam aos processos contra estados e municípios.

e) Sistema recursal: altera a sistemática recursal dos Códigos de Processo Civil e Penal, simplificando os procedimentos e conferindo racionalidade ao sistema.

Há também a identificação, por óbvio, da alteração da Constituição Federal, na parte que trata do Poder Judiciário. A tramitação do projeto de Emenda Constitucional, aprovada em meados de novembro de 2004, teve início em 09/92, a partir de iniciativa do ex-deputado federal pelo PT de São Paulo, Hélio Bicudo. O projeto foi aprovado pela Câmara Federal (PEC 96/92) com a relatoria da deputada Zulaide Cobra (PSDB/SP) e depois enviado ao Senado Federal, onde foi designado como relator, na legislatura anterior, o senador Bernardo Cabral (PMDB/AM). O texto chegou a ser aprovado, com alterações expressivas, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Na atual legislatura, foi designado como novo relator da matéria o senador José Jorge (PFL/PE), que apresentou seu relatório tomando como referência o trabalho desenvolvido pela Dep. Zulaide Cobra.

No âmbito da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, após sistematizar as discussões e refletir sobre as propostas delas decorrentes, definimos os pontos mais importantes da reforma aprovada. Os

princípios da reforma constitucional do Poder Judiciário são os seguintes:

D) Democratização e Controle do Poder Judiciário – várias proposições apontam para a necessidade de democratizar a estrutura do Poder Judiciário, tornando sua estrutura administrativa mais aberta ao conjunto da magistratura, especialmente aos juízes de primeiro grau. A criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público é apontada como uma das condições fundamentais para que o Poder Judiciário torne-se mais transparente e esteja submetido a algum nível de controle da sociedade. Há ainda, por exemplo, propostas relativas à alteração de composição do Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Tribunais Regionais e eleições para os órgãos especiais e diretivos dos tribunais.

II) Eficiência e celeridade do Judiciário – como já afirmado, as alterações constitucionais não trarão, isoladamente, maior celeridade para a tramitação processual, mas algumas alterações apontam para uma maior racionalidade do sistema como um todo. Uma das mais polêmicas é a que institui a súmula vinculante, proposta há muitos anos criticada pelas entidades representativas dos advogados e dos magistrados, pois tolhe a liberdade dos juízes de primeiro grau, impedindo a salutar oxigenação da jurisprudência. Como alternativa à súmula vinculante, havia a proposta formulada originalmente pela Associação dos Magistrados Brasileiros, de instituição da súmula impeditiva de recurso, que foi acolhida para as decisões do STJ e TST¹.

1 O texto das súmulas impeditivas de recurso volta à Câmara dos Deputados, ou seja, não será promulgado imediatamente, como ocorre com a súmula vinculante

III) Autonomia e independência dos magistrados – é aspecto fundamental da reforma a afirmação dos princípios constitucionais da autonomia e independência dos magistrados. As principais alterações relativas a este princípio são as que tratam da autonomia financeira do Poder Judiciário, o estabelecimento de critérios unificados para ingresso na magistratura e Ministério Público, a vedação ao nepotismo e a instituição da quarentena para o exercício da advocacia por parte dos juizes, antes e depois de exercerem esta atividade.

IV) Funções essenciais e acesso à justiça – o fortalecimento das funções da Justiça definidas na Constituição Federal como essenciais é condição necessária para o fortalecimento do próprio Poder Judiciário. Neste sentido, há alterações que atribuem autonomia às procuradorias estaduais e às defensorias públicas, estabelecendo critérios objetivos para a instalação de tribunais e institucionalização com maior difusão dos juizados itinerantes.

O governo passou a defender a aprovação dos seguintes pontos, considerados prioritários:

1. Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público

A criação destes órgãos, conhecidos como órgãos de controle externo, objetiva o estabelecimento de importante canal de aproximação entre os órgãos do sistema judicial e a sociedade. No Conselho Nacional de

Justiça prevista a participação majoritária de magistrados (9 membros), do Ministério Público (2 membros), dos advogados (2 membros) e de dois cidadãos, um indicado pela Câmara e outro pelo Senado. O Conselho Nacional do Ministério Público composto por 13 membros, sendo sete membros do Ministério Público, dois magistrados, dois advogados e dois cidadãos, um indicado pela Câmara e outro pelo Senado. O Poder Executivo não tem assento nos Conselhos, mantendo-se o princípio constitucional da separação de Poderes e de manutenção do sistema de freios e contrapesos.

A atuação de fiscalização e controle apenas uma parcela de suas atividades. O acompanhamento dos atos administrativos do Poder Judiciário e do Ministério Público também previsto para que a sociedade tenha informações sobre o planejamento de políticas públicas judiciais e sua concretização, e possa participar desta construção. O Conselho Nacional ter o papel de recolher dados nacionais sobre o Poder Judiciário e propor metas e diretrizes de curto, médio e longo prazos.

2. Unificação dos Critérios para Ingresso nas Carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público

Prevista a unificação de critérios para o ingresso nas carreiras do Ministério Público e da magistratura com a

exigência de que o bacharel em direito tenha a experiência em atividades jurídicas por, no mínimo, três anos. Este período importante para que os candidatos vivenciem os problemas cotidianos do sistema judicial, imprescindível para o bom desempenho das funções públicas em questão. A proposta tem ainda o escopo de evitar a definição de critérios regionais menos objetivos, que possam prejudicar a isonomia entre os candidatos às carreiras mencionadas.

3. Quarentena para Membros do Poder Judiciário e do Ministério Público

Institui-se a vedação do exercício da advocacia por magistrados e membros do Ministério Público que se tenham afastado de sua atividade. Tal proibição válida pelo período de três anos, perante o tribunal de origem. Trata-se de medida de moralização e valorização da própria magistratura, impedindo constrangimentos desnecessários.

4. Federalização dos Crimes Contra Direitos Humanos

A federalização dos crimes contra os direitos humanos o instrumento que permite ao Poder Judiciário Federal e ao Ministério Público Federal o processamento e julgamento de delitos que importam em violação de tratados, pelos quais a União responde na esfera internacional, no sentido de demonstrar interesse nacional na

resolução destes casos. As graves violações aos direitos humanos são questões de interesse de todo o País, e sua repercussão, interna e externa, extrapola os limites territoriais dos estados da Federação.

Importa ressaltar que a proposta não transfere competência da Justiça Federal, de maneira indiscriminada e generalizada, automaticamente todos os crimes contra direitos humanos. Apenas nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faz parte, poder suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento da Justiça Comum para a Justiça Federal. Este incidente não novidade no ordenamento jurídico, assemelhando-se ao desaforamento do Tribunal do Júri (CPP, art.424).

5. Autonomia das Defensorias Públicas

A concessão de autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas fundamental para a estruturação da instituição e consecução dos objetivos traçados na Constituição Federal, quais sejam, prestar assistência jurídica integral e gratuita população de baixa renda. Ressalte-se que, em muitos casos, a atividade do órgão dirige-se contra a própria Fazenda

Pública, pelo que, para assegurar a isenção e efetividade de sua atuação, faz-se imprescindível sua autonomia, a exemplo do tratamento conferido ao Ministério Público. Fortalecer a Defensoria Pública significa fortalecer o acesso justiça e os canais de interlocução entre a parcela da sociedade mais necessitada e as instituições públicas.

Os objetivos principais da reforma do Poder Judiciário devem ser o de ampliação do acesso da população ao Judiciário e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. O cumprimento destes objetivos ocorrer a partir do desenvolvimento coordenado de um conjunto das ações e não somente da aprovação da emenda constitucional. H que se reconhecer, contudo, que a maior democratização da estrutura do Judiciário e sua maior transparência são exigências funda-

mentais que dependem de alterações relevantes da Constituição Federal.

Com a aprovação da emenda constitucional da Reforma do Judiciário, nós ainda não teremos em nosso País o Poder Judiciário que todos desejamos. Devemos compreender que a Reforma possui um sentido de processo com várias etapas a serem vencidas, implica mudança de procedimentos, traz alteração profunda de cultura e mentalidades, enfrenta resistências de toda ordem, o que, obviamente, demanda tempo para amadurecimento e implantação.

Apesar de tudo isso, devemos reconhecer que estamos diante da oportunidade histórica de darmos os primeiros passos para iniciar a construção de um Judiciário mais transparente, mais próximo do cidadão e mais apto a atender às necessidades do nosso tempo.